VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 101)
z dnia 2 lipca 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 101)

2 lipca 2019 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 11/19, K 13/18, SK 16/19, SK 8/19, SK 17/18, SK 32/18, K 3/19, K 49/16.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Przemysław Sobolewski** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Jolanta Bucińska, Zbigniew Gromek, Andrzej Herbet, Bogusław Przywora, Marcin Spyra** – eksperci BAS oraz **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam dyrektora Biura Analiz Sejmowych, pana Przemysława Sobolewskiego, wraz ze współpracownikami.

Dziś mamy tylko sprawy trybunalskie. Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, uznam, że porządek został przyjęty. Sprzeciwu nie słyszę. Porządek dzienny został przyjęty.

Witam nowego członka naszej Komisji, pana posła Piotra Babinetza, który już przystąpił do pracy. Serdecznie witam.

Przystępujemy do realizacji dzisiejszego porządku. Pierwsza sprawa SK 11/19. Nie ma jeszcze wyznaczonego posła. Proszę o zabranie głosu Biuro Analiz Sejmowych. Proszę bardzo.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Jolanta Bucińska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 11/19. Skarżąca spółka stawia dwa zarzuty dotyczące przepisów, w których wyprowadza tę samą treść normatywną. Skarżąca uczyniła przedmiotem skargi przepis art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z postanowieniami zawartymi w art. 77^5 § 1-5 Kodeksu pracy, w związku z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju. Wynika to z tego, że, jak zaznacza skarżąca spółka, obydwie konstrukcje są wykorzystywane przez sądy jako podstawy do stosowania przepisów Kodeksu pracy, do zasądzania ryczałtów od noclegów. Obydwie, w ocenie skarżącej, wykorzystują niekonstytucyjne normy.

Przepisy będące przedmiotem kontroli dotyczą zasad rozliczania należności z tytułu podróży służbowych kierowców w transporcie międzynarodowym. Kwestionowany art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców, w zakresie nieuregulowanym ustawą, odsyła do przepisów Kodeksu pracy.

Kwestionowane przepisy Kodeksu pracy określają zasady zwrotu kosztów z tytułu podróży służbowej pracownika (art. 77^5 § 1–5). W ust. 1 przewidują one należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową. W ust. 2 wysokość oraz warunki ich udzielania pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju określa stosowne rozporządzenie. W analizowanej sprawie jest to rozporządzenie z 2002 roku.

W przypadku pozostałych pracowników, spoza sfery budżetowej, warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej określa się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania, albo w umowie o pracę. Jest tak wtedy, gdy pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest zobowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania. Przy czym postanowienia takie nie mogą ustanawiać diety za dobę podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju w wysokości niższej niż dieta z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, określona w rozporządzeniu, o którym mowa w § 2. Ponadto, gdy pracodawca prywatny nie określi zasad rozliczania podróży służbowych, pracownikowi przysługują należność na pokrycie kosztów podróży służbowej według przepisów, o których mowa w rozporządzeniu.

Przepisy rozporządzenia, do których odsyła Kodeks pracy, stanowią, że za nocleg przysługuje pracownikowi zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym, w granicach ustalonego na ten cel limitu, określonego w załączniku do rozporządzenia. W razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg, pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25% limitu, o którym mowa w ust. 1. Ryczałt ten nie przysługuje za czas przyjazdu. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg.

W obydwu przypadkach przedmiotu kontroli, wątpliwości skarżącej spółki budzą przepisy w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym w sytuacji, gdy strony stosunku pracy nie określiły zasad zwrotu kosztów podróży służbowej zagranicznej, w tym ryczałtów za noclegi, w układzie zbiorowym pracy, w regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Spółka skarżąca zatrudniała pracownika w charakterze kierowcy samochodu ciężarowego, z miejscem wykonywania pracy w kraju i za granicą w pełnym wymiarze czasu pracy. W trakcie podróży służbowych pracownik nie miał zapewnionych noclegów w hotelu ani w innych, zbliżonych warunkach. Noclegi spędzał w kabinie samochodu, gdzie do jego dyspozycji pozostawała leżanka. Z tytułu wykonywanych podróży służbowych otrzymywał od pracodawcy diety w wysokości 42 euro za dobę. Skarżąca nie wypłacała pracownikowi ryczałtu za noclegi z tytułu podróży służbowych poza granice kraju, uznając wysokość diety za wystarczającą rekompensatę za nocleg w kabinie pojazdu. Ponadto między pracodawcą a pracownikiem nie zostały uzgodnione zasady rozliczania kosztów podróży zagranicznych przez kierowców.

Wyrokiem z 8 czerwca 2016 sąd rejonowy zasądził od skarżącej spółki na rzecz byłego pracownika należność z tytułu ryczałtów za noclegi w służbowej podróży zagranicznej. Apelacja skarżącej została, wyrokiem z 13 października 2016 r., oddalona w całości.

W dniu 24 listopada 2016 r. zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/15, w którym orzekł on o niezgodności z konstytucją przepisów będących podstawą wyroku wydanego w sprawie skarżącej spółki.

W związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wskazanego wyżej wyroku, w dniu 11 stycznia 2017 r. skarżąca spółka wniosła do sądu okręgowego skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem, żądając zmiany wyroku sądu drugiej instancji przez uwzględnienie apelacji oraz zmiany wyroku sądu pierwszej instancji przez oddalenie powództwa oraz zasądzenia od powoda na rzecz skarżącej kosztów postępowania. Sąd oddalił skargę skarżącej o wznowienie postępowania, uznając, że jest ona bezzasadna. W ocenie sądu Trybunał – orzekając w sprawie o sygn. K 11/15 – spowodował, że do kwestii ryczałtów za nocleg dla kierowców nie ma zastosowania art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców. Natomiast w sytuacji, gdy pracodawca nie uregulował zasad zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę, nadal stosuje się art. 77^5 § 5 Kodeksu pracy i przepisy rozporządzenia z 2002 r.

W charakterze wzorców kontroli skarżąca powołuje art. 2, art. 21, art. 32, art. 64, w związku z art. 31 ust. 3, oraz art. 190 ust. 1–3 konstytucji. Powołując się na wskazany wyrok o sygn. K 11/15, skarżąca uznaje za konieczne wywiedzenie skargi z uwagi na to, że nie zostały, w jej ocenie, skutecznie wyeliminowane z systemu prawnego wszystkie

normy pozwalające na stosowanie wobec kierowców przepisów Kodeksu pracy, które nie są dostosowane do sytuacji faktycznej, czyli do realiów branży transportowej.

Odnosząc się do zarzutów skarżącej, należy w pierwszej kolejności poczynić kilka uwag natury formalnoprawnej. Po pierwsze, należy odnotować, że kwestionowane przepisy rozporządzenia z 2002 r. utraciły moc obowiązującą 1 marca 2013 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej. Przepisy rozporządzenia z 2002 roku obowiązywały jeszcze w okresie, w którym skarżąca dochodziła swoich roszczeń, i stanowiły podstawę rozstrzygnięcia jego sprawy. Ponadto mogą być one nadal stosowane w innych sprawach dotyczących ryczałtów za noclegi przysługujące pracownikom z tytułu podróży służbowych, odbytych w okresie przypadającym przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2013 r. Dlatego, mimo uchylenia rozporządzenia, przepisy tego aktu mogą nadal podlegać kontroli.

Po drugie, należy również dokonać korekty przedmiotu kontroli. Skarżąca wskazuje na przedmiot kontroli w dwóch wariantach, w których stawia tożsame zarzuty. Zarzuty przedstawiają tę samą normę prawną, która została skonstruowana z wykorzystaniem różnych przepisów odsyłających. Z punktu widzenia postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną istotne znaczenie ma ustalenie, która formuła była zastosowana przez sąd orzekający w sprawie skarżącej.

Ostatecznym orzeczeniem zapadłym w sprawie skarżącej jest wyrok sądu okręgowego z 12 czerwca 2017 roku oddalający skargę o wznowienie postępowania. Tylko on będzie miał znaczenie dla ustalenia adekwatności przedmiotu kontroli. W tym wyroku sąd powołał art. 77^5 § 3–5 Kodeksu pracy, w związku z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.

Ponadto zakres normowania przedmiotu kontroli wskazanego przez skarżącą jest znacznie szerszy w stosunku do stawianych zarzutów, które odnoszą się do zasad zwrotu kosztów podróży kierowcy w transporcie międzynarodowym w sytuacji, gdy pracodawca nie określił takich zasad, w tym ryczałtów za noclegi. Dlatego przedmiot kontroli został ograniczony jedynie do przepisów art. 77^5 § 2–3 i 5 Kodeksu pracy, w związku z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.

Po trzecie, dopuszczalność merytorycznej oceny wskazanego przedmiotu kontroli wymaga odniesienia się do skutków powoływanego wyroku TK z 24 listopada 2016 – K 11/15. W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy, w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 konstytucji zasadami określoności przepisów prawa oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wskutek wydania wyroku norma wywiedziona z art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy, w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., utraciła moc wiążącą w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym. Jednak wskazany wyrok TK nie usunął wszystkich wątpliwości dotyczących stosowania przepisów regulujących zasady zwrotu należności z tytułu zagranicznych podróży kierowców. Orzecznictwo sądów w tym zakresie nie jest jednolite. W orzeczeniach wydanych po wyroku TK w sprawie K 11/15 nadal przyjmuje się, że o ile po wyroku TK z 24 listopada 2016 roku nie stosuje się art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, ale stosuje się nadal art. 77^5 § 5 Kodeksu pracy, w związku z art. 2 pkt 7 i art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców w przypadku, gdyby pracodawca nie uregulował zasad zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub w umowie o pracę.

Biorąc pod uwagę ustalenia doktryny dotyczące skutków wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów ujętych związkowo, zgodnie z którymi stwierdzenie konstytucyjności lub niekonstytucyjności dotyczy nie tylko przepisu odsyłającego, ale także przepisu odesłania, w rozważanej sprawie należy przyjąć, że stwierdzenie niekonstytucyjności dotyczy zarówno odsyłającego przepisu art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców – norma ta traci moc w zakresie, w jakim odnosi się do przepisów związkowych, czyli

do art. 77^5 § 5 Kodeksu pracy, w związku z odpowiednimi przepisami rozporządzenia z 2002 roku – oraz, że stwierdzenie niekonstytucyjności dotyczy także przepisów związkowych, czyli art. 77^5 § 2, 3, 5 Kodeksu pracy, w związku z odpowiednimi przepisami rozporządzenia z 2002 roku, w zakresie w jakim regulują pewne zagadnienia z mocy odesłania, czyli w zakresie w jakim znajdują zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym. Należy zatem uznać, że problem konstytucyjny postawiony w sprawie skarżącej jest w istocie tym samym problemem, który TK rozpatrzył w przywoływanej już sprawie K 11/15. Z powodu braku wyraźniej podstawy prawnej, jaką należy stosować przy rozliczaniu podróży służbowych kierowców, niekonstytucyjności art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, należy uwzględnić art. 4 tej ustawy, zgodnie z którym, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o czasie pracy kierowców, zastosowanie mają przepisy Kodeksu pracy. Przepis odsyłający nie wskazuje, jakie konkretnie przepisy należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu normy wyrażonej w przepisie podstawowym. Jednak wynik wykładni prowadzi do odpowiedniego stosowania reguł prawa pracy, które odnoszą się do zwrotu należności z tytułu podróży służbowej, czyli do art. 77^5 § 3–5 Kodeksu pracy. Odesłanie do tych zasad odnosi się również do § 2 wskazanego artykułu Kodeksu pracy, który z kolei odsyła do przepisów rozporządzenia określającego wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza jego granicami. W ten sposób odesłanie do przepisów Kodeksu pracy wywołuje ten sam skutek co zastosowanie art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców.

Problem konstytucyjny podniesiony w skardze wniesionej przez skarżącą spółkę został rozstrzygnięty co do istoty w wyroku TK z 24 listopada 2016 roku. Badanie zgodności z konstytucją przedmiotu kontroli wskazanego przez skarżącą stanowiłoby zatem próbę przeprowadzenia kolejnej kontroli tej samej normy prawnej, tyle że zrekonstruowanej z wykorzystaniem innego przepisu odsyłającego.

Na tle analizowanej sprawy wyłania się także inny aspekt uzasadniający umorzenie postępowania skargowego. Skarżąca nie wykazała, że istnieje stabilna linia orzecznicza nakazująca stosowanie przepisów art. 77^5 § 3–5 Kodeksu pracy i przepisów rozporządzenia z 2002 roku, mimo orzeczenia przez TK niezgodności z konstytucją art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, we wskazanym w wyroku zakresie. Innymi słowy, nie wykazała, że w judykaturze utrwaliła się niekonstytucyjna reinterpretacja przepisów pozostawionych w mocy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Przykłady orzecznictwa Sądu Najwyższego dowodzą, że kierowcom w transporcie międzynarodowym przysługują należności z tytułu podróży służbowych, a obowiązujące przepisy prawa nie ustanawiają dla kierowców w transporcie międzynarodowym sztywnych zasad rozliczania kosztów podróży służbowej, tak jak to miało miejsce w stanie prawnym sprzed wyroku TK w przywoływanej sprawie. Przy osądzaniu sporu o koszty podróży służbowej konieczne jest natomiast przeprowadzanie oceny uwzględniającej okoliczności konkretnej sprawy, okoliczności noclegu zapewnionego pracownikowi.

W sprawie skarżącej, po zbadaniu okoliczności faktycznych, sąd zasądził ryczałt zgodnie ze wskazaniem Sądu Najwyższego w wyroku z 2017 r. Według ustaleń sądów obu instancji, skarżąca nie uregulowała w przepisach wewnątrzzakładowych kwestii należnego pracownikowi ryczałtu za noclegi w podroży służbowej. W łączącej strony umowie o pracę także nie uregulowano dochodzonego świadczenia. Między stronami nie było również ustaleń, aby wypłacana przez pracodawcę dieta, przewidziana w umowie o pracę, obejmowała także ryczał za nocleg.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan rzeczy oraz stanowisko wynikające z ugruntowanej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, że noclegi w kabinach samochodów kierowców zatrudnionych w międzynarodowym transporcie samochodowym nie stanowią bezpłatnego wypoczynku, przeto wymagają stosownej rekompensaty – należy stwierdzić, że brak adekwatnych regulacji zakładowych lub wyraźnych umownych uzgodnień stron stosunku pracy obciąża pracodawcę. Jak wielokrotnie podkreślał w swych orzeczeniach Sąd Najwyższy, przyczyna takiego sposobu postępowania wynika, po pierwsze, z postulatu Trybunału Konstytucyjnego, skierowanego do ustawodawcy, aby uregulował on

zasady zwrotu kosztów podróży służbowej kierowców w sposób adekwatny do warunków pracy. Po drugie, z braku kompleksowej regulacji wykonującej orzeczenie TK, która – zgodnie z jego zaleceniem – unormowałaby kwestię zwrotu kosztów zagranicznych podróży kierowców. Należy zatem stwierdzić, że problem, który wyłania się w sprawie skarżącej, polega na braku przepisów w pełni respektujących orzeczenie TK. Do zakresu kognicji Trybunały Konstytucyjnego nie należy jednak podejmowanie zadań ustawodawcy i zastępowanie go w konstytucyjnie wyznaczonej roli.

Wobec powyższego, w projektowanym stanowisku Sejmu proponujemy wniesienie o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chce zabrać głos? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa o sygn. K 13/18. Pan poseł Mularczyk, bardzo proszę.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie stanowiska.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, wnioskodawcą w tej sprawie jest Rada Miejska w Łomży, która zainicjowała to postępowanie wnioskiem z dnia 27 grudnia 2017 roku. Przedmiot kontroli zakreślony przez wnioskodawcę stanowi art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, który brzmi: „Za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów podmiot korzystający ze środowiska ponosi, z zastrzeżeniem ust. 3–5, opłaty podwyższone w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania". Jednocześnie, co jest ważne w kontekście rozpatrywanej sprawy, wnioskodawca nie zaskarżył tego przepisu w całości, a w zakresie, który wyznaczył w *petitum* wniosku. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten jest niekonstytucyjny w zakresie w jakim opłata podwyższona, przewidziana w tym przepisie, przewidująca bezwzględny obowiązek jej nałożenia w sztywno określonej wysokości, nie uwzględnia żadnych okoliczności związanych z niedochowaniem obowiązku jej zapłaty.

Teraz przedstawię pokrótce stan faktyczny, który towarzyszył wniesieniu wniosku przez Radę Miejską w Łomży. Co prawda, to jest postępowanie abstrakcyjne, a więc nie musi występować taka sytuacja, jak przy omawianej przed chwilą skardze konstytucyjnej, że wcześniej musi się toczyć postępowanie i można skarżyć tylko ten przepis, który stanowił podstawę wcześniejszego postępowania. W tej sprawie jest ewidentne, że w gminie toczyły się postępowania i zostały nałożone kary. Wnosząc wniosek do TK, gmina jest zainteresowana stwierdzeniem niekonstytucyjności przepisu, na podstawie którego kara została orzeczona. Chodzi o to, żeby kary względem niej zostały uchylone.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, do zadań gmin należy między innymi gospodarka śmieciami. Wykonując te zadania gmina Łomża prowadzi składowisko odpadów komunalnych w Czantorii. W stosunku do gminy marszałek województwa podlaskiego w latach 2012 i 2014 wydał decyzję, które nakładały na ten podmiot opłaty dodatkowe za składowanie odpadów komunalnych na wysypisku. Oprócz opłaty zwykłej za składowanie pojawiły się opłaty dodatkowe w wysokości, za pierwszym razem – 900 tys., za drugim – 6500 tys. Opłata zwykła za składowanie śmieci zgodnie z przepisami ustawy wynosi, w pierwszym przypadku – 350 tys. zł, a w drugim przypadku – 675 tys. zł. Mówię o kwotach z roku 2012, czyli gmina, składując odpady zgodnie z ustawą, powinna zapłacić 350 tys. zł, ale ponieważ nie dopełniła obowiązków związanych z koniecznością uzyskania zezwolenia musiała zapłacić karę w wysokości 900 tys. W drugim przypadku opłata zwykła wynosiłaby 670 tys. zł, ale w związku z tym, że nie został wykonany obowiązek uzyskania specjalnych zgód na składowanie odpadów, oprócz tego gmina musiała zapłacić 6500 tys. zł.

Gmina kwestionuje przepis, który pozwala na nałożenie opłaty dodatkowej. Gmina, co należy pokazać, nie kwestionuje samego faktu, że składowała na wysypisku odpady i że następowało to bez uzyskania koniecznych zgód, natomiast wskazuje, że przepis nie powinien zawierać mechanizmu, który nakazuje automatyczne nałożenie kary, jeżeli nastąpiło zdarzenie polegające na składowaniu odpadów bez wymaganej decyzji. Zdaniem gminy, przy nałożeniem kary powinny zostać wzięte pod uwagę takie okoliczności jak stopień zawinienia, a w szczególności to, czy w następstwie składowania tych odpadów doszło do szkód w środowisku, czy też nie. Zdaniem gminy do takich szkód nie doszło. W związku z tym, nakładając karę powinno się zindywidualizować jej wysokość, wziąć pod uwagę stopień zawinienia i szkodę. Przepis kwestionowany przez gminę takiego mechanizmu nie przewiduje. Nakładana jest automatycznie kara w znacznej wysokości, niezależnie od ewentualnych szkód w środowisku.

Wzorce kontroli, które wskazała skarżąca gmina, to art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji. To jest przepis, który ustanawia prawo własności, jako prawo jednostki. Art. 86, tj. przepis, który nakłada obowiązek dbałości każdego o stan środowiska. Art. 31 ust. 3, czyli zasada wolności i art. 2, czyli zasada demokratycznego państwa prawnego. Zacytowałem wzorce kontroli dlatego, bo ma to istotne znaczenie dla możliwości rozpoznania zarzutów sformułowanych przez skarżącą gminę.

W stanowisku Sejmu przedstawiliśmy wniosek o umorzenie postępowania, w pierwszej kolejności w odniesieniu do art. 64 ust. 1 i 3, art. 86 i art. 31 ust. 3. W tym kontekście należy wskazać, że każdy z tych wzorców zawarty jest w rozdziale drugim konstytucji. Rozdział ten dotyczy praw i wolności człowieka i obywatela. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TK, jak również poglądami doktryny, jednostki samorządu terytorialnego nie są podmiotami konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Są one podmiotami zobowiązanymi do przestrzegania praw i wolności, natomiast nie korzystają z nich. W związku z tym, również w postępowaniu przed TK, jednostki samorządu terytorialnego nie mogą wnosić o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przez nie przepisów z tymi wzorcami konstytucyjnymi. W związku z tym został w projekcie stanowiska przedstawiony wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Oprócz tych, ostatnim wzorcem wskazanym przez wnioskującą gminę był art. 2 konstytucji, czyli zasada demokratycznego państwa prawnego. Gmina stwierdziła, że doszło do naruszenia zasady najwyższej mocy konstytucji, jak również do wywodzonej z tego przepisu zasady proporcjonalności. Ten wzorzec może być powoływany przez jednostkę samorządu terytorialnego, ale w projekcie stanowiska przedstawiono pogląd, że wnioskująca gmina nie dopełniła obowiązków związanych z właściwym uzasadnieniem tego zarzutu. Czyli nie dopełniła obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W związku z tym, również w tym zakresie wniosek nie zasługuje na rozpatrzenie i postępowanie powinno ulec umorzeniu.

Natomiast ze względu na to, że pewna argumentacja we wniosku gminy padła jednozdaniowo, to choć generalnie przyjmujemy, że nie zostało przedstawione właściwe uzasadnienie, przedstawiliśmy w projekcie nasze stanowisko. Wątpliwości gminy na tle art. 2 konstytucji związane są z naruszeniem zasady proporcjonalności i wyrażają się w tym, że nie został przewidziany żaden mechanizm miarkowania kary. Kara administracyjna jest nakładana w sztywnej wysokości.

Odnosząc się do tego argumentu, w projekcie stanowiska został przeanalizowany charakter opłaty podwyższonej za składowanie odpadów i wskazano, że jest to klasyczna forma kary administracyjnej. Kary te mogą być nakładane w sposób zobiektywizowany, a więc wyłączną przesłanką wystarczającą nakładania kar jest stan naruszenia przepisów prawnych, natomiast nie ma znaczenia okoliczność zawinienia sprawcy ani inne dodatkowe okoliczności, które towarzyszą czynowi niedozwolonemu. Oznacza to, że w tym konkretnym przypadku nie ma znaczenia, czy środowisku doszło do szkody czy nie.

Powołane zostały również wyroki TK, które wskazują na to, że kary administracyjne z zakresu ochrony środowiska mają charakter zobiektywizowany i wystarczającym dla ich nałożenia jest stan naruszenia przepisów prawnych. Mają charakter zobiektywizo-

wany i nie trzeba wstawiać mechanizmów, które oceniałyby w jakimkolwiek stopniu winę tego podmiotu, który dopuścił się naruszenia przepisów prawnych.

Wskazano jeszcze, że taki charakter kary administracyjnej wynika z wyroku TK, wydanego w pełnym składzie 21 października 2015 roku – P 32/12. Jest to o tyle istotne, że ten wyrok został wydany w pełnym składzie, a od czasu jego wydania ten pogląd w pełnym składzie nie został zmieniony. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Protasiewicz, proszę bardzo.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

W tej sprawie jesteśmy w rzeczywistości prawnej, w której rozstrzygnięcie podobnego zagadnienia czy też takiego sposobu nakładania kar, już rozpatrywał Trybunał Konstytucyjny.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Tak, ale problematyka kary administracyjnej występuje w bardzo różnych obszarach prawa. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wtedy w zupełnie innej sprawie, a nie w sferze ochrony środowiska. Natomiast te kary są typowe dla prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy jest to w sferze prawa ochrony środowiska, czy w innych materiach. Oznaczają się one tym samym charakterem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze ktoś chce zabrać głos? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa o sygn. SK 16/19. Proszę BAS o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem badania w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny jest art. 407 Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzymiesięcznym. Termin ten liczy się od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia, a gdy podstawą wznowienia jest pozbawienie możliwości działania lub brak należytej reprezentacji – od dnia, w którym o wyroku dowiedziała się strona, jej organ lub jej przedstawiciel ustawowy.

Zarzuty skarżącej dotyczą dwóch aspektów funkcjonowania tego przepisu. Po pierwsze, skarżąca zarzuca, że trzymiesięczny termin jest zbyt krótki i praktycznie uniemożliwia jej skorzystanie z tego środka, co stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli jej prawa do sądu. Po drugie, zarzuca, że określenie terminu początkowego naliczenia tego, kiedy ten termin biegnie, jest na tyle nieprecyzyjne, że strona nie jest w stanie ustalić, kiedy ten termin zaczyna swój bieg. Czy dotyczy to sytuacji, kiedy dowiedziała się czegokolwiek o podstawie wznowienia, czy też wtedy, gdy uzyskała pewność, że taka podstawa wznowienia istnieje. To są zarzuty, które także dotyczą naruszenia art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji, czyli zasady określoności praw i zasady poprawnej legislacji.

Sprawa dotyczy następującego stanu faktycznego: skarżąca przebywała poza granicami Polski, a w tym czasie sąd wydał nakaz zapłaty na podstawie weksla, na którym widniał podpis skarżącej, jako poręczyciela zobowiązania wekslowego. Skarżąca twierdzi, że ten podpis został sfałszowany. Wniosła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa fałszerstwa. Stwierdziła w protokole przesłuchania, że ma pewność co do tego, że to nie jest jej podpis. Następnie biegły w postępowaniu karnym ustalił, że rzeczywiście podpis nie pochodzi od skarżącej, ale nie udało się w tym postępowaniu ustalić, kto dokonał tego przestępstwa i dlatego zostało ono umorzone. Przez cały ten czas skarżąca zachowywała się biernie na płaszczyźnie postępowania cywilnego i wniosek o wznowienie postępowania wniosła dopiero po otrzymaniu postanowienia o umorzeniu postępowania karnego, w którego uzasadnieniu znajdowała się stwierdzenie biegłego, że podpis został sfałszowany. Skarga o wznowienie postępowania została odrzucone dla-

tego, że sąd przyjął, po pierwsze, że w przypadku podstawy wznowienia postępowania, jaką jest dokonanie fałszerstwa, nie jest potrzebne istnienie wyroku, a jedynie uzyskanie wiedzy o sfałszowaniu podpisu skarżącej, o tym, że dokument został podrobiony lub przerobiony. W tym przypadku sąd cywilny dokonuje własnych ustaleń. Poza tym sądy stwierdziły, że skarżąca oświadczyła, już przy składaniu zawiadomienia o przestępstwie, że jest pewna, że podpis nie pochodzi od niej. Skarżąca zaskarżyła nie tylko art. 407, ale także art. 403, powołując się, że nie jest on precyzyjnie zredagowany, także w kontekście art. 404 k.p.c., że sądy w różny sposób wypowiadają się, że wyrok jest potrzebny lub nie. TK w ramach kontroli wstępnej nie nadał dalszego biegu skardze w tym zakresie, a jedynie w zakresie art. 407.

Jeżeli chodzi o te zarzuty, to propozycja stanowiska Sejmu jest następująca: art. 407 ust. 1 Kodeksu postępowania cywilnego jest zgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji w zakresie, w jakim przewiduje trzymiesięczny termin wniesienia skargi o wznowienie postępowania. W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania.

Jeżeli chodzi o pierwszą część tego wniosku, to zgodność art. 407 w zakresie trzymiesięcznego terminu wynika z czterech okoliczności, wskazują na to cztery argumenty. Po pierwsze, jest to jeden z najdłuższych terminów procesowych, jakie są przewidziane w polskiej procedurze cywilnej. Nawet przy założeniu, że skarżąca ma rację, że skarga o wznowienie postępowania jest szczególnie skomplikowanym pismem, to element tego szczególnego skomplikowania jest wyrażony w tym, że ten termin jest dłuższy niż szereg innych terminów, które zostały w polskiej procedurze przyjęte. Po drugie, trzeba zauważyć, że ten termin odpowiada rozwiązaniom proceduralnym, jakie obowiązują w prawie innych państw europejskich. Polskie prawo nie przewiduje szczególnie krótkiego terminu. Wręcz przeciwnie, ten termin należy do dłuższych. Większość jest albo taka jak w prawie polskim, albo krótsza. W prawie belgijskim jest dłuższy termin, ale to jest wyjątek. Można powiedzieć, że prawo polskie w tej kwestii mieści się w kanonie sprawiedliwości proceduralnej, jaki obowiązuje w procedurach cywilnych państw europejskich i nie odbiega od nich. Po trzecie, co jest jeszcze ważniejsze, istnieje możliwość przywrócenia tego terminu, a więc rygoryzm art. 407 jest modyfikowany tym, że istnieje możliwość przywrócenia terminu, jeżeli nie został on zachowany bez winy stron. Po czwarte, można wskazać, że gdyby skarżąca miała rację, że jest to termin za krótki, to byłby to problem systemowy, tzn. że nie tylko dotyczyłoby to sytuacji skarżącej, ale rzeczywiście istniałby problem dotyczący wielu podmiotów, które nie są w stanie skorzystać z tego środka ze względu na zbyt krótki termin. Skarżąca nie przedstawiła żadnych dowodów, że taki problem systemowy rzeczywiście istnieje.

Jeżeli chodzi o umorzenie postępowania, to dotyczy ono tego elementu skargi, w którym skarżąca wskazuje, iż obliczenie początku biegu jest tak nieprecyzyjnie sformułowane, że ona nie była w stanie ustalić, kiedy termin rozpoczął swój bieg. Wskazuje alternatywnie dwie możliwości, mianowicie, czy dowiedziała się czegokolwiek, czy uzyskała pewność. Trzeba zwrócić uwagę na to, że nie istnieje związek między domniemanym naruszeniem precyzji zasady zredagowania przepisu, a sytuacją skarżącej, dlatego że sądy obu instancji, które rozpatrywały skargę o wznowienie postępowania, przyjęły korzystniejszą dla skarżącej wersję interpretacji tego przepisu, bo przyjęły, że bieg rozpoczął się w momencie, gdy skarżąca uzyskała pewność co do tego, iż istnieje podstawa wznowienia, jaką jest podrobienie jej podpisu na wekslu. Czyli nie zachodzi w tym zakresie związek między zarzutem niekonstytucyjności, a naruszeniem prawa do sądu, jakie podnosi skarżąca.

Stąd wniosek, żeby wnieść o stwierdzenie zgodności art. 407 w zakresie trzymiesięcznego terminu z art. 45 ust. 1 konstytucji i o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Zgadzam się z tym stanowiskiem. Otwieram dyskusję, pan poseł Protasiewicz, proszę bardzo.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mamy modelowe zjawisko, z którym spotykamy się jako posłowie, kiedy obywatele skarżą się na, nazwijmy to tak, bezduszność sądów. Z państwa strony wszystko jest „cacy”. Ja się zgadzam z pana argumentem, ale jeśli efektem tego jest to, że kobieta została zobowiązana do zapłaty weksla, pewnie w dużej kwocie, mimo że ktoś go sfałszował, to jest to paradoks. Chcę zapytać, na ile to nasze rozstrzygnięcie, ta nasza opinia, cokolwiek w jej sytuacji zmieni?

Rozumiem, że ona mogła tego nie zauważyć, że nie mogła wnieść skargi na ponowne wszczęcie procedury, ale jeżeli na końcu zostaje z tym długiem, który został jej wykradziony, jeżeli ma spłacić ten weksel, bo inaczej biegną odsetki, to sytuacja jest nie do pozazdroszczenia.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Pan poseł Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

My nie jesteśmy czwartą instancją, badana jest kwestia konstytucyjności a nie sprawiedliwości i rozstrzygnięcia. Skarżąca miała proces cywilny, w którym też powinna podnieść, że podpis został sfałszowany. Z tego wynika, że tego nie uczyniła. Przedmiotem naszego badania może być tylko zgodność z konstytucją. Pewnie to jest z jej punktu widzenia niesprawiedliwe, ale to ona sprawę zaniedbała, przynajmniej tak z tego wynika.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy pan mecenas chce jeszcze coś dodać?

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Chcę powiedzieć, że skarżąca nie skorzystała co najmniej z dwóch środków. Zachowała się biernie w momencie, gdy wiedziała, że podpis jest sfałszowany. Wystąpiła na drogę karną, a nie skorzystała z drogi cywilnej, żeby już wtedy wnieść ten wniosek. Po drugie, jeżeli zachodziły szczególne okoliczności, że nie mogła go wnieść w terminie 3-miesięcznym, to mogła wnieść o przywrócenie terminu, ale wynika z tego, że tego też nie zrobiła. To są jednak okoliczności, które bezpośrednio nie dotyczą konstytucyjności tego artykułu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dokładnie tak.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Zostałem przekonany, dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Nie ma więcej pytań? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa, SK 8/19. Pan Wojciech Szarama, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę BAS o przedstawienie stanowiska.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 8/19 także dotyczy Kodeksu postępowania cywilnego. Przedmiotem zaskarżenia są dwa przepisy: art. 168 § 1 k.p.c., zgodnie z którym: „Jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności procesowej bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu”, oraz art. 130 § 1 k.p.c. stanowiący, że: „Jeżeli pismo procesowe nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych lub jeżeli od pisma nie uiszczono należnej opłaty, przewodniczący wzywa stronę, pod rygorem zwrócenia pisma, do poprawienia, uzupełnienia lub opłacenia go w terminie tygodniowym. Mylne oznaczenie pisma procesowego lub inne oczywiste niedokładności nie stanowią przeszkody do nadania pismu biegu i rozpoznania go w trybie właściwym”. To w związku z art. 370 k.p.c., który sta-

nowi: „Sąd pierwszej instancji odrzuci na posiedzeniu niejawnym apelację wniesioną po upływie przepisanego terminu, nieopłaconą lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również apelację, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie”.

Skarżący zarzuca tutaj przede wszystkim dwie rzeczy, to że art. 45 ust. 1 konstytucji…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Sprawa jest oczywista. Ze względu na brak czasu prosimy o zwięzłość.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Dobrze. Są dwa zarzuty dotyczące tego, że przywrócenie terminu posługuje się pojęciem winy, więc to jest termin ogólny. Jest zarzut, że powinien być on sprecyzowany. Druga sprawa jest taka, że art. 130 § 1, który nakazuje zwrot pisma, w związku z art. 370, w którym mowa jest o odrzuceniu apelacji, przewiduje regułę nadmiernego formalizmu.

Sytuacja była taka, że były dwa postępowania, które prowadził skarżący, jego pozwy zostały oddalone w pierwszej instancji. Skarżący wniósł o zwolnienie z kosztów. Referendarz zwolnił go w połowie. Skarżący nie wniósł w tym momencie skargi na postanowienie referendarza, ale wniósł połowę opłaty od apelacji. Zrobił to po terminie i w związku z tym sąd odrzucił apelację jako nieopłaconą w terminie. Skarżący wniósł wtedy skargę o przywrócenie terminu do wniesienia należytej opłaty i wniesienia skargi na rozstrzygnięcie referendarza. Główna argumentacja skargi na rozstrzygnięcie referendarza była tak, że on nie ma pieniędzy, a czynności nie zaskarżył, ponieważ był wtedy zajęty zbieraniem środków na wniesienie pisma.

Propozycja jest taka, że Sejm wnosi o umorzenie postępowania, przede wszystkim dlatego, że nie zachodzi związek pomiędzy tymi zarzutami a naruszeniem praw skarżącego. Skarżący, przede wszystkim argumentuje w ten sposób, że on kwestionuje rozstrzygnięcie referendarza, zgodnie z którym został zwolniony tylko z połowy środków. Cała jego argumentacja dotyczy tego, że on nie był w stanie wnieść we właściwym terminie połowy opłaty od apelacji ze względu na swoją sytuację finansową. Podkreśla, że dokonana w tym postanowieniu ocena jego zdolności do poniesienia opłaty była błędna i stoi w sprzeczności z innymi rozstrzygnięciami w jego sprawie. Zakłada, że gdyby ponownie można było badać, w postępowaniu o przywrócenie terminu, jego sytuację finansową, to wtedy rozstrzygnięcie byłoby inne.

W rezultacie główne jego wnioski dotyczą tego, żeby TK zakwestionował rozstrzygnięcie referendarza, że on był w stanie ponieść połowę kosztów. To nie jest właściwy tryb, aby to ustalić. Skarga nie służy kwestionowaniu tego typu okoliczności.

Stąd wniosek, żeby umorzyć postępowanie, niezależnie od tego, że skarżący częściowo powołał wadliwe podstawy. Mianowicie art. 32 ust. 1 i art. 2, jako samodzielne wzorce kontroli, i że szereg uchybień wykazuje samo uzasadnienie skargi. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze pan poseł Wojciech Szarama.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie mam uwag. Podzielam opinię przedstawioną przez BAS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Nie ma więcej pytań? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa, SK 17/18. Pan Wojciech Szarama, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę BAS o przedstawienie wniosku.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 17/18, to sprawa, w której skarżący także kwestionuje przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, art. 399 § 1 i 2 oraz art. 401^1. Art. 399 stanowi, że „W wypadkach przewidzianych w dziale niniejszym można żądać wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym wyro-

kiem" oraz „Na podstawie określonej w art. 401[1] postępowanie może być wznowione również w razie zakończenia go postanowieniem". Z kolei art. 401[1] przewiduje, że można żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie której zostało wydane orzeczenie.

Skarżący, który jest osobą fizyczną, był wspólnikiem spółki jawnej z siedzibą w Krakowie. Ze spółki ustąpił w roku 2013, a wyrokiem z roku 2015 Sąd Okręgowy w Krakowie zasądził od tej spółki, na rzecz jej wierzyciela kwotę 216 642 zł z odsetkami i kosztami postępowania. Następnie, postanowieniem na podstawie art. 778[1] k.p.c., a więc bez prowadzenia odrębnego postępowania rozpoznawczego, tylko w tzw. trybie klauzulowym, nadał klauzulę wykonalności, zarówno przeciw aktualnym wspólnikom, jak i skarżącemu, jako byłemu wspólnikowi tej spółki.

Wyrokiem z 3 października 2017 r. o sygn. SK 31/15, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 778[1] k.p.c., w zakresie, w jakim dopuszcza nadanie przez sąd klauzuli wykonalności przeciwko byłemu wspólnikowi spółki jawnej, niebędącemu już wspólnikiem w chwili wszczęcia postępowania w sprawie, w której wydany został tytuł egzekucyjny przeciwko spółce, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji.

W związku z tym, w ustawowym terminie, skarżący wystąpił o wznowienie postępowania klauzulowego. Skarga ta została odrzucona przez Sąd Apelacyjny w Krakowie. Jako niedopuszczalne zostało również odrzucone zażalenie na to postanowienie…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Chodzi mi o stan faktyczny, bo nie jest on dla mnie do końca jasny. Sąd Okręgowy w Krakowie zasądził tę kwotę wraz z ustawowymi odsetkami oraz kosztami postępowania. Sąd zasądził tę kwotę od spółki. Tam nazwiska wspólników wymienione nie były?

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Oczywiście, wtedy nie mielibyśmy w ogóle problemu konstytucyjnego. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone było przeciwko spółce i wyrok opiewa przeciwko spółce…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Teraz, na wniosek wierzyciela postanowieniem z 5 listopada nadano klauzulę wykonalności przeciwko aktualnym wspólnikom i przeciwko skarżącemu.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Na podstawie art. 778[1] k.p.c., który dwa lata później został uznany za niekonstytucyjny.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wydając to postanowienie sąd badał, kto jest wspólnikiem? Był zobowiązany do tego, czy po prostu te nazwiska były zawarte we wniosku wierzyciela i sąd to przyjął?

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Nie mamy w tej kwestii sporu. Skarżący tego nie kwestionuje, że był wspólnikiem spółki. To nie jest spór dotyczący okoliczności faktycznych. On był wspólnikiem spółki. Ze spółki ustąpił zanim postępowanie się rozpoczęło i zgodnie z dominującym wówczas poglądem orzecznictwa, przyjmującym, że klauzulę wykonalności można nadać także wyrokowi wydanemu przeciwko spółce i byłemu wspólnikowi spółki, klauzula taka została nadana.

Sedno problemu polega na tym, że przepis ten następnie został uznany za niekonstytucyjny. W związku z tym skarżący domagał się wznowienia postępowania, w rezultacie czego miało dojść, jego zdaniem, do pozbawienia klauzuli wykonalności. Jednym słowem, w trybie wznowienia postępowania zmierzał do pozbawienia wykonalności tytułu, który przeciwko niemu został wykreowany na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Oczywiście, skarżący stawia zarzuty naruszenia art. 45 ust. 1 konstytucji, art. 77 ust. 2, art. 32 ust. 1, a więc konstytucyjnej zasady prawa do sądu i zasady równości. Przede wszystkim art. 190 ust. 4, który przewiduje prawo do wzruszenia orzeczenia lub decyzji wydanej na podstawie niekonstytucyjnego przepisu.

Orzecznictwo TK w przedmiocie art. 190 ust. 4 konstytucji jest dość rozbudowane. Sąd konstytucyjny traktuje tę gwarancję konstytucyjną w sposób bardzo poważny i w zasadzie bezwyjątkowy. W gruncie rzeczy istota problemu w tej sprawie sprowadza

się do następującej kwestii. Skarżący zauważą, że *de lege lata* nie ma możliwości wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem o nadaniu klauzuli wykonalności. Możliwości takiej nie ma z dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego że zgodnie z ugruntowanym od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku orzecznictwem sądowym postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. Tylko takie postanowienia, w świetle art. 399 § 2 mogą być wzruszone w drodze skargi o wznowienie postępowania. Po drugie, uważa, że nie ma możliwości wznowienia postępowania ze względu na stanowisko orzecznictwa, uchwałę SN z roku 2004, w której to uchwale SN uznał, że wyroki TK, tzw. interpretacyjne, nie mogą być podstawą do wznawiania postępowania sądowego, ponieważ nie prowadzą do całkowitej derogacji przepisu.

W gruncie rzeczy, odpowiedź na problem stawiany przez skarżącego należałoby sprowadzić do następującego zagadnienia. Jeżeli istotnie skarga o wznowienie postępowania byłaby w tej sytuacji jedynym środkiem prawnym, za pomocą którego skarżący może zwalczyć ten tytuł wykonawczy, to należałoby mu przyznać rację i uznać zakwestionowane przepisy za niekonstytucyjne. Ponieważ jednak art. 190 ust. 4 konstytucji nie odwołuje się wprost do instytucji wznowienia postępowania jako takiej, przewiduje jedynie to, że skarżący ma mieć zagwarantowane prawo do wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu.

Naturalnym jest pytanie: Czy nie ma w procedurze innego instrumentu, za pomocą którego ten tytuł, powstały na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, można byłoby wzruszyć? Wydaje się, że taki instrument można wskazać w postaci art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c., a więc, w mojej ocenie, można stwierdzić, że skarżący może w tej sytuacji wystąpić z powództwem opozycyjnym, czyli z powództwem o pozbawienie tytuły wykonawczego wykonalności, na podstawie art. 840 § 1 pkt 2, zgodnie z którym powództwo takie można skierować w wypadku nastąpienia po powstaniu tytułu egzekucyjnego zdarzenia, wskutek którego zobowiązanie wygasło albo nie może być egzekwowane. Gdy tytułem jest orzeczenie sądowe, dłużnik może oprzeć powództwo także na zdarzeniach, które nastąpiły po zamknięciu rozprawy, a także na zarzucie spełnienia świadczenia, jeżeli zgłoszenie tego zarzutu w sprawie było z mocy ustawy niedopuszczalne.

Sprawa nie jest przesądzona jednoznacznie w doktrynie i orzecznictwie. Natomiast zarówno w piśmiennictwie, jak i w judykaturze, zwłaszcza SN, pojawiają się poglądy, zgodnie z którymi to zdarzenie prawne, następujące po dacie powstania tytułu, to nie tylko czynność prawna, ale mogą to być także inne zdarzenia, w tym zmiana stanu prawnego.

Takie stanowisko zaprezentował SN w uchwale z 15 marca 2018 roku wskazując, że możliwe jest wystąpienie z powództwem przeciwegzekucyjnym z art. 840 § 1 k.p.c., jeżeli zmiana stanu prawnego spowodowała, że zobowiązanie stwierdzone tytułem wykonawczym, w części lub w całości nie może być egzekwowane. Na tej podstawie można bronić tezy, że skarżącemu przysługuje możliwość zwalczenia tytułu egzekucyjnego, który został wykreowany przez Sąd Apelacyjny w Krakowie postanowieniem o nadaniu klauzuli wykonalności, nie tyle poprzez skargę o wznowienie postępowania, co przez powództwo opozycyjne z art. 840 § 1 k.p.c. Natomiast jeżeli taki pogląd zostałby odrzucony, czy przez sam Trybunał, czy w orzecznictwie sądów powszechnych, to, tak jak powiedziałem, treść gwarancji z art. 190 ust. 4 konstytucji jest na tyle jednoznaczna, że skarżącemu trzeba byłoby przyznać rację, uznając zakresową niekonstytucyjność tych przepisów.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Pan poseł Szarama, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tu jest jeszcze jeden wątek mówiący, że w przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie wnosimy o uznanie, iż przepis ten jest zgodny z przywołanymi wzorcami konstytucji.

Wracając jednak do tego poprzedniego wątku: Czy uważa pan, że gdyby nie było tej teoretycznej możliwości, tego powództwa przeciwegzekucyjnego, czy fakt, że to orze-

czenie ma charakter incydentalny i nie można mu przypisać przymiotów sprawy, czy to by wystarczyło do wnoszenia o umorzenie tego postępowania?

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Moim zdaniem – nie. Charakter prawny o nadaniu klauzuli wykonalności nie stanowi, w mojej ocenie, dostatecznego argumentu, który mógłby samorzutnie przesądzać o umorzeniu postępowania. Zarówno argumentacja za umorzeniem postępowania, jak i za zgodnością zakwestionowanych przepisów, jest oparta na tej samej tezie. Czyli na tezie, że potencjalny skarżący ma inne środki, za pomocą których może doprowadzić do upadku kwestionowanego tytułu. W związku z tym, jeżeli badamy sprawę od strony formalnoprawnej, to powstaje pytanie, czy wyczerpał on drogę prawną, wnosząc niewłaściwy w tej sytuacji środek prawny. Nawet jeżeli uznamy, że postępowanie merytorycznie powinno się toczyć, to na podstawie tej samej argumentacji, a więc na podstawie tezy, iż skarżącemu przysługuje możliwość wytoczenia powództwa opozycyjnego. Na podstawie tego argumentu możemy bronić konstytucyjności art. 399 § 2, w związku z art. 401^1. To jest podstawowy i, w mojej ocenie, jedyny argument. Podkreślam, jeżeli taka możliwość interpretacyjna zostałaby odrzucona, czy to przez Trybunał, czy to przez sądy powszechne, to, moim zdaniem, należałoby skarżącemu w takiej sytuacji przyznać rację.

To, że orzecznictwo uznaje postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności za postanowienie, które nie kończy postępowania w sprawie, to sądownictwo powszechne patrzy na to postanowienie z innego punktu widzenia, z innej perspektywy. Istotne jest natomiast w tym kontekście to, czy w przypadku oparcia postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności na niekonstytucyjnym przepisie, czy skarżący ma na dalszych etapach postępowania możliwość wzruszenia tego postanowienia. Nie ma, bo po nadaniu klauzuli wykonalności toczy się już tylko postępowanie egzekucyjne, w którym komornik nie bada zasadności tytułu. Po prostu go wykonuje.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Arkadiusz Myrcha, proszę.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO-KO):

Problem jest bardzo ciekawy, ale mam wątpliwość, podobnie jak pan poseł Szarama, czy podstawę oceny niekonstytucyjności danego przepisu może stanowić fakt, że istniej alternatywna instytucja w przepisach k.p.c. Skarżący podnosi słusznie brak regulacji, natomiast fakt, że postępowanie klauzulowe, jak i kilka innych, mających charakter incydentalny, nie kończących się postanowieniem o rozstrzygnięciu, ma zastosowanie nie tylko do nadania klauzuli wykonalności. Jeżeli przyjęlibyśmy w tej chwili stanowisko, że z uwagi na istnienie innego narzędzia odstępujemy od oceny, przynajmniej czasowo, aż zobaczymy w jakim kierunku orzecznictwo pójdzie, to nie załatwia to sprawy.

Musimy ten przepis ocenić, bo, po pierwsze, może on mieć zastosowanie nie tylko w sytuacjach, w których alternatywą jest powództwo opozycyjne. Po drugie, nie można uzależniać konstytucyjności przepisu od tego, jak inny przepis będzie oceniany przez orzecznictwo. Jeżeli okazałoby się, że orzecznictwo pójdzie w tym kierunku, że skarżący miałby rację, to co później państwo, jako wymiar sprawiedliwości, będzie miał obywatelowi do powiedzenia – miałeś rację, ale już nie będziesz miał kolejnej możliwości, żeby swojej racji dochodzić, bo my musimy poczekać na orzecznictwo sądowe.

Na dobrą sprawę trzeba rozstrzygnąć – albo jest zgodne, albo nie jest zgodne. I tyle.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

BAS, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Może uporządkuję kilka kwestii. Po pierwsze, mamy do czynienia z kontrolą zainicjowaną w trybie skargi konstytucyjnej. W związku z tym nie oceniamy konstytucyjności art. 399 § 2 czy art. 401^1 w ogóle. Oceniamy w takim zakresie, w jakim żąda tego skarżący, w zakresie determinowanym jego sytuacją faktyczną. On żąda stwierdzenia konstytucyjności lub niekonstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim nie umożliwia on wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem o nadaniu klauzuli

wykonalności. Tylko tego dotyczy sprawa i tylko w tym zakresie jest możliwa wypowiedź uczestników postępowania czy wypowiedź Sejmu.

Po drugie, to nie jest tak, że my nie formułujemy stanowiska. Przedłożony projekt stanowiska opowiada się za stwierdzeniem konstytucyjności badanych przepisów ze względu na to, że istnieje, w naszej ocenie, inny instrument.

Czy można tak argumentować? Taka argumentacja pojawia się w orzeczeniach Trybunału, czy to dotyczących prawa do sądu, czy to dotyczących prawa do wzruszenia postępowania. Kilkukrotnie Trybunał stwierdzał – w czasie rozpoznania sprawy – że skarżącemu przysługuje inny instrument, za pomocą którego może doprowadzić do sanacji swojej sytuacji pod względem konstytucyjności, niekoniecznie wznowienie postępowania, stwierdzał konstytucyjność kwestionowanych przepisów. Właśnie ze względu na to, że istnieje inny instrument, np. w postępowaniu nieprocesowym możliwość uchylenia postanowienia przez sąd. To jest argument relewantny.

Po trzecie, nie chodzi o to, że pozostawiamy sprawę w zawieszeniu, czekając na rozwój wypadków. Podkreślam jeszcze raz. W mojej ocenie, przy dzisiaj wypowiedzianych poglądach orzecznictwa i piśmiennictwa, można twierdzić, że osoba znajdująca się w takiej sytuacji może wytoczyć powództwo opozycyjne, opierając się na art. 849 § 1 pkt 2 k.p.c.

To, że akcentuję fakt, że nie ma utrwalonej, stabilnej linii orzeczniczej, to czynię jedynie ze względu na intelektualną uczciwość, bo linie orzecznicze, w tym także SN, są zmienne i być może problem powróci w innej odsłonie. Tego do końca nie jesteśmy w stanie przewidzieć ani rozwiązać.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Ocenimy to w głosowaniu. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa, SK 32/18. Biuro Analiz Sejmowych, proszę bardzo. Czasu zostało niewiele, proszę o syntetyczne przedstawianie spraw.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, propozycja stanowiska zakłada umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarga konstytucyjna została zainicjowana przez obywatela francuskiego, od wielu lat mieszkającego w Polsce, który kwestionuje trzy zespoły unormowań przepisów prawnych, obejmujących przepisy dotyczących przesłanek zameldowania cudzoziemca na pobyt stały w RP. Następnie przepisy dotyczące uzyskania przez niego statusu rolnika indywidualnego i w konsekwencji determinujące możliwość udziału w przetargach organizowanych dawniej przez Agencję Nieruchomości Rolnych, a dziś Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Skarżący czyni przedmiotem kontroli, po pierwsze, art. 29 ust. 3d ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w związku z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, art. 26 ust. 2, poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz art. 42 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Po drugie, kwestionuje przepisy art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. W związku z tymi samymi przepisami, czyli art. 43 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, art. 26 ust. 2, poprzednio obowiązującej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz art. 42 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Po trzecie, kwestionuje przepis § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego tryb sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale tym się nie zajmuję szerzej, bo przepisy rozporządzenia wykraczają poza pozycję Sejmu, jako uczestnika postępowania w sprawie.

Mamy do czynienia z trzema grupami przepisów. Pierwsza grupa to są przepisy art. 29 ust. 3d ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi i przepisy art. 7 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, które stanowią, że „Dowodem potwierdzającym zamieszkanie – rolnika indywidualnego, który chce brać udział w przetargu organizowanym przez KOWR – jest dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych".

Druga grupa przepisów to art. 43 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Bardzo podobne brzmienie miał art. 26 ust. 1, poprzednio obowiązującej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, który – to istotne – przed dniem 1 stycznia 2018 roku stanowił: „Cudzoziemiec, będący obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatelem państwa członkowskiego EFTA, czy EOG, lub obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej, przebywający na terytorium RP, który dokonuje zameldowania na pobyt stały, przedstawia ważny dokument podróży lub inny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo oraz ważny dokument potwierdzający prawo stałego pobytu albo zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej".

Trzeci przepis, który nas w tym zakresie interesuje, to art. 42 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: „Obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej".

Stan faktyczny skarżącego był następujący. Skarżący twierdzi, że przebywa na terytorium Polski, praktycznie nieprzerwanie, od roku 2002. Natomiast nigdy nie dokonał formalności związanych z zarejestrowaniem tego pobytu. W roku 2015 skarżący zgłosił swój udział w dwóch przetargach, zorganizowanych przez ANR, na nieruchomości znajdujące się w gminie, w której zamieszkuje i w gminie sąsiedniej, mimo że wśród wymagań ustawowych i określonych warunkami przetargu znajdowało się wymaganie przedłożenia dowodu stałego zamieszkiwania przez 5 lat poprzedzających zorganizowany przetarg. Skarżący tego dowodu nie przedstawił. Wezwany do uzupełnienia dokumentacji przedłożył dowód stałego zameldowania w danej miejscowości, natomiast nie mógł przedłożyć takiego dokumentu datowanego na 5 lat wstecz.

Zdaniem skarżącego taka sytuacja dyskryminuje go jako obywatela innego kraju Unii Europejskiej, ponieważ wyklucza go z możliwości udziału w przetargach organizowanych przez ANR, dziś KOWR, na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

Wniosek o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie jest uzasadniony następująco. W gruncie rzeczy powstają wątpliwości, dość podstawowe wątpliwości, co do spełnienia przez skarżącego przesłanki aktualności i bezpośredniości naruszenia jego praw przez kwestionowane regulacje. Mówiąc w skrócie, uważam, że to sam skarżący wygenerował problem, przed którym stanął. Okoliczności sprawy wskazują na to, że najpóźniej w roku 2009, wykonując obowiązki administracyjnoprawne związane z pobytem na terytorium Polski, mógł już uzyskać kartę stałego pobytu, a następnie zameldować się na pobyt stały w miejscu swojego stałego zamieszkania. Tego jednak nie uczynił. Wtedy jego udział w przetargu nie byłby kwestionowany. Tego jednak nie uczynił, a akta postępowania nie wyjaśniają, z jakiego powodu. W związku z tym należy stwierdzić, że sytuację prawną skarżącego determinowała w pierwszej kolejności nie treść zakwestionowanych przepisów, ale jego własne zaniechanie wykonania ustawowego obowiązku meldunkowego.

Żeby jednak przedstawić pełen obraz sytuacji, trzeba wskazać, że przed 1 stycznia 2018 roku obywatele UE, którzy nie mieli tak długiego pobytu na terenie RP, jak skarżący, mogli być stawiani w kłopotliwej sytuacji, bo w przeciwieństwie do obywateli polskich musieli podejmować pewne sukcesywne działania. Najpierw musieli mieć 5-letni okres nieprzerwanego pobytu, żeby nabyć prawo stałego pobytu, a następnie, dopiero na tej podstawie mogli uzyskać stały meldunek. Dopiero po upływie 5 lat stałego zameldowania można było ubiegać się o udział w przetargach organizowanych przez ANR. Jeszcze raz podkreślam, że to nie jest sytuacja skarżącego. Skarżący wystarczająco długo przebywał na terytorium Polski, żeby wszystkim tym czynnościom, nawet w takim sekwencyjnym trybie, uczynić zadość.

Dodatkowo należy wskazać, że problem, który potencjalnie mógłby pojawiać się w sytuacjach faktycznych, nie tożsamych ze sprawą skarżącego, ale podobnych, został rozwiązany od 1 stycznia 2018 r., bo dzisiaj kluczowy w tej sprawie, art. 43 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności stanowi, że „Cudzoziemiec – chodzi głównie o obywateli innych krajów UE – dokonujący zameldowania na pobyt stały, przedstawia ważny dokument podróży lub inny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo". Zniesiony został wymóg sukcesywności. Jeżeli cudzoziemiec z innego państwa UE melduje się na pobyt stały, to nie musi przedstawiać zaświadczenia o prawie stałego pobytu, które to zaświadczenie nabywa dopiero po 5 latach zamieszkiwania na terytorium Polski.

Taką sama argumentacje przedstawił SN w wyroku, w którym oddalił skargę kasacyjną skarżącego. W związku z tym pojawia się wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Zbigniew Babalski, bardzo proszę.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Gdyby nawet skarżący spełnił te warunki obecnie, to i tak nie mógłby nabyć ziemi, ponieważ ustawa z kwietnia 2016 roku, o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, wstrzymała sprzedaż ziemi rolnej z zasobu państwa, czyli dawnej ANR, a dziś KOWR.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa, K 3/19. Biuro Analiz Sejmowych, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, postaram się krótko, chociaż jest to pewne wyzwanie. Sprawa została zainicjowana wnioskiem rzecznika praw obywatelskich. Wniosek dotyczy stwierdzenia niekonstytucyjności art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze.

Nowelizacja ustawy – Prawo spółdzielcze i ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 20 lipca 2017 r., miała stanowić wykonanie kilku wyroków TK, w tym między innymi wyroku z 5 lutego 2015 r. w sprawie K 60/13, w którym TK stwierdził niekonstytucyjność art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim przepisy te dopuszczają członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu.

Wykonując to orzeczenie Sejm, w nowelizacji z 2017 roku, po pierwsze, gruntownie zmienił przepisy dotyczące nabywania i ustawania członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych, radykalnie odszedł od dotychczasowych założeń konstrukcyjnych i przyjął system powstawania i ustawania członkostwa w spółdzielni *ex lege*, jako skutku posiadania tytułu prawnego do lokalu.

Aktualnie, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych: „Członkiem spółdzielni jest osoba fizyczna, której przysługuje: 1) spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu; 2) spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu; 3) roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu; 4) roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu, 5) bądź osoba będąca założycielem spółdzielni".

Na drugim biegunie lokuje się ust. 6 art. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zgodnie, z którym członkostwo w spółdzielni ustaje, także *ex lege*, z chwilą: 1) wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu; 2) zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu; 3) zbycia odrębnej własności lokalu; 4) zbycia ekspektatywy własności; 5) wygaśnięcia roszczenia o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu; 6) rozwiązania umowy o budowę lokalu, o której mowa w art. 18.

Mamy taki stan prawny, jeżeli chodzi o nabywanie i ustawanie członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych na przyszłość.

Problem stawiany przez rzecznika dotyczy art. 4. Jest to przepis intertemporalny ustawy zmieniającej, zgodnie z którym: „Członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni".

Innymi słowy, przepis ten wygasił *ex lege* członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej wszystkich osób, którym w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej nie przysługiwał jeden z wyżej wymienionych tytułów do lokali. W ocenie rzecznika takie rozwiązanie jest nieuzasadnione, ponieważ zbyt głęboko ingeruje w gwarancje zrzeszania się potwierdzone przez art. 58 konstytucji. Jest to rozwiązanie retroaktywne, ponieważ działa w odniesieniu do stanów faktycznych ukształtowanych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Jest też nieproporcjonalne i nie jest potrzebne w demokratycznym państwie prawnym.

W ocenie rzecznika nowe przepisy, dotyczące powstawania i ustawania członkostwa, powinny działać tylko do przodu. Natomiast sytuacje faktyczne osób, których członkostwo powstało przed wydaniem wyroku przez Trybunał i przed wydaniem ustawy nowelizującej, nie powinny ulegać zmianie. Ewentualnie powinno się pozostawić organom spółdzielni, w trybie przepisów ogólnych, rozstrzyganie o członkostwie takich osób.

Zasadniczo argumentacji rzecznika w pełnej rozciągłości nie można podzielić. Po części, Wysoka Komisjo, argumentacja rzecznika jest polemiką ze stanowiskiem TK wyrażonym w sprawie K 60/13, gdzie wbrew temu, co dziś rzecznik wywodzi, Trybunał nie wypowiedział się, kto może nabyć członkostwo w spółdzielni, ale wypowiedział się szerzej o tym, komu może przysługiwać członkostwo w spółdzielni, kwestionując prawidłowość sytuacji, w której członkami spółdzielni są osoby nie posiadające tytułu prawnego do lokalu.

Po drugie, teoretycznie można byłoby dyskutować z rzecznikiem, który dowodzi, że legitymowany cel, o którym mowa w art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, może istnieć także wtedy, kiedy osoba nie ma tytułu prawnego do lokalu, ale ma inny interes, który spółdzielnia mieszkaniowa może zaspokoić.

To jest dyskusja bardzo potencjalna, gdyż sam Trybunał w wyroku K 60/13 nie stwierdził, że art. 3 ust. 1 i 3 jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim przewiduje możliwość uczestnictwa w spółdzielni osób, które nie mają interesu, tylko wymienił listę czterech konkretnych tytułów do lokali, których spełnienie usprawiedliwia członkostwo w spółdzielni.

Po trzecie, rzecznik wskazuje, że członkostwo w spółdzielni nabyte zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wydaniem wyroku w sprawie K 60/13, jest prawem nabytym godziwie, a ustawodawca nie ma obowiązku ani możliwości wprowadzenia regulacji przejściowej, która doprowadzi do natychmiastowego wygaszenia tych stosunków prawnych, co wydaje się założeniem dyskusyjnym, przynajmniej, jeżeli literalnie odczytywać wyrok Trybunału. Jeszcze raz podkreślam, że Trybunał nie wypowiedział się odnośnie do tego, kto w przyszłości powinien móc nabyć członkostwo w spółdzielni, ale orzekł o niekonstytucyjności przepisów, które tolerują członkostwo w spółdzielni osób, które nie dysponują tytułem do lokalu.

Natomiast w dwóch grupach sytuacji rzecznikowi należy przyznać rację. Po pierwsze, w odniesieniu do osób, które uzyskały przydział lokalu na zasadzie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ale którym, w związku z brakiem nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową prawa własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym jest posadowiony budynek, przysługuje wyłącznie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Po drugie, w odniesieniu do członków tzw. spółdzielni popegeerowskich, tj. spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zarówno

jedna jak i druga grupa adresatów niewątpliwie ma interes prawny w tym, żeby członkostwo w spółdzielniach zachować. Równie niewątpliwe jest to, że nie należą one do grona osób, w odniesieniu do których, czy art. 3 znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, czy art. 4 ustawy nowelizującej ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych, przewiduje możliwość zachowania członkostwa.

Innymi słowy, zarówno w odniesieniu do pierwszej, jak i do drugiej grupy osób, ustawa nowelizująca wygasiła ich członkostwo w spółdzielniach mieszkaniowych, mimo że osoby te, z jednej strony mają interes w zachowaniu członkostwa, a z drugiej strony nie miały żadnej możliwości, żeby swoją sytuację faktyczną dostosować do zmienionych przepisów.

Najbardziej widoczne jest to w przypadku osób, które dysponują wyłącznie ekspektatywą spółdzielczego, własnościowego prawa do lokalu, ze względu na nieuregulowany stan gruntu. Zgodnie z orzecznictwem, które zmieniło się w roku 2013, kiedy SN w uchwale składu 7 sędziów (sygn. CZP 104/12) przesądził ostatecznie, że nie mogą tym osobom przysługiwać spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, ponieważ spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może istnieć tylko wtedy, gdy lokal należy do właściciela, który dane prawo ustanawia. Ze względu na nieuregulowany stan gruntu, na którym był położony budynek, SN uznał, że osobom takim nie przysługuje spółdzielcze prawo, a jedynie ekspektatywa tego prawa.

O tej ekspektatywie w art. 4 ustawy zmieniającej nie ma mowy. W związku z tym osoby, które wskutek, po pierwsze, zmiany linii orzeczniczej SN zostały pozbawione „prawa", a uznano, że przysługuje im tylko prawo tymczasowe, czyli ekspektatywa, dziś wskutek ustawy zmieniającej są pozbawione członkostwa w spółdzielni, mimo że mają prawo oczekiwać, że w przyszłości, po uregulowaniu statusu gruntu przez spółdzielnię nabędą definitywne prawo własnościowe.

Druga grupa osób to członkowie tzw. spółdzielni popegeerowskich, których sytuacja jest paradoksalna. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przewidywała inny niż zazwyczaj mechanizm, tzn. przewidywała możliwość preferencyjnej sprzedaży dotychczasowym najemcom, najczęściej to byli dotychczasowi pracownicy PGR-ów, domów, lokali i budynków gospodarczych. Takie transakcje były dokonywane. Byli najemcy nabywali domy i lokale bezpośrednio z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jednocześnie art. 44 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi przewidywał nieodpłatne przekazywanie gruntów zabudowanych obiektami infrastruktury technicznej, towarzyszącej budynkom mieszkalnym – oczyszczalni ścieków, hydroforni, kotłowni, dróg, chodników itd., na rzecz gminy lub spółdzielni utworzonej przez nabywców lokali. Zwykle scenariusz był taki, że byli najemcy nabywali lokale i jednocześnie tworzyli spółdzielnię, która nieodpłatnie nabywała obiekty infrastruktury technicznej niezbędne do korzystania z tych lokali.

Na marginesie pozostawiam to, czy w tej sytuacji osoby te prawidłowo tworzyły spółdzielnie mieszkaniowe. Raczej należałoby stwierdzić, że w takiej sytuacji powinni oni byli stworzyć zwykłą spółdzielnię. Natomiast tworzone były niestety spółdzielnie mieszkaniowe. Te spółdzielnie czasami są bardzo małe, operują w niewielkich miejscowościach, wsiach i miasteczkach.

Na gruncie art. 4 ustawy zmieniającej z 2017 roku, te spółdzielnie powinny dzisiaj podlegać likwidacji, ponieważ członkostwo wszystkich osób, które w nich uczestniczą uległo wygaszeniu na podstawie zakwestionowanego przepisu. Ustawodawca nie dał żadnej możliwości, żadnego czasu na reakcję i zmianę tej sytuacji.

Członkostwo tych osób wygasło dlatego, że nie można uznać członków spółdzielni „popegeerowskiej" za osoby, o których mowa w art. 4 ustawy zmieniającej, dlatego że te osoby nie nabyły żadnych praw do lokali od spółdzielni. One nabyły je bezpośrednio z zasobu. Spółdzielnia była tworem wtórnym, który powstał po to, żeby nabyć i operować nieruchomością wspólną i obiektami infrastruktury technicznej.

Orzecznictwo potwierdza, że dziś te procesy z wygaszaniem członkostwa byłych członków spółdzielni popegeerowskich i likwidacją tych spółdzielni się toczą. Te osoby są o tyle w niekomfortowej sytuacji, że bardzo często nie ma podmiotu, który byłby zainteresowany przejęciem tego mienia i gospodarowaniem tymi obiektami.

Z tego względu propozycja stanowiska jest taka, aby uznać, że art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, w zakresie, w jakim dotyczy osób, którym przysługuje ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz członków spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, jest niezgodny z art. 58 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji.

Jeżeli chodzi o podstawową argumentację rzecznika, to ona może był uznana za wątpliwą. Dlatego tylko w tym zakresie wniosek negatywny. Dziękuje bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy ktoś ma pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa, K 49/16. Biuro Analiz Sejmowych, proszę bardzo. Jeszcze pani poseł Pawłowicz, bardzo proszę.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Proszę o takie zreferowanie, żeby nie było odczytywania całego stanowiska tylko zreferowanie głównego problemu, który budzi jakieś kontrowersje i odniesienie się do tego. Człowiek i tak za tym wszystkim nie nadąża.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak zrobimy. Proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa została wniesiona przez grupę posłów, która zakwestionowała kilka przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji.

Po analizie formalnej BAS stoi na stanowisku, że rzeczywistym przedmiotem zaskarżania, którego treść można powiązać z zarzutami wnioskodawcy, są art. 286, w związku z art. 287, art. 288, art. 295, art. 296 oraz art. 297 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, w zakresie, w jakim przewidują nałożenie na banki obowiązków finansowania funduszu gwarancyjnego banków oraz funduszu przymusowej restrukturyzacji banków odmiennie niż w odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, analizowane z punktu widzenia zasady proporcjonalności i zasady sprawiedliwości społecznej wynikających z art. 2 oraz z art. 32, czyli zasady równości.

Zasadniczym problemem konstytucyjnym są unormowania ustawy o BFG przewidujące różne traktowanie banków i kas poprzez określenie wobec tych podmiotów odmiennych wysokości minimalnych i docelowych składek na BFG i fundusz przymusowej restrukturyzacji, jak również terminów, w których zobligowani zostali do osiągania tych minimalnych i docelowych poziomów środków na finansowanie systemu gwarantowania depozytów oraz systemu przymusowej restrukturyzacji.

Analizując ten problem, warto sięgnąć do *ratio legis*, które przemawiało za wprowadzaniem tych rozwiązań. Jak popatrzymy na druk sejmowy nr 215, to celem ustawy o BFG jest modyfikacja przepisów dotyczących obecnego systemu gwarantowania depozytów oraz stworzenie ram prawnych umożliwiających przeprowadzenie postępowania przymusowej restrukturyzacji podmiotów objętych zakresem regulacji. Po drugie, ustawa implementuje do polskiego porządku prawnego dwie dyrektywy unijne z 2014 roku. Pierwszą, ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Drugą, w sprawie systemów gwarancji depozytów.

Jeszcze warto sygnalizacyjnie wskazać, że projektodawca tych rozwiązań uwzględnił międzynarodowe doświadczenia w zakresie wyznaczania zasobów gwarancyjnych. To też argument przemawiający za zgodnością tych przepisów.

Nawiązując się do zaproponowanego stanowiska, trzeba powiedzieć, odnosząc się do zarzutu nierównego traktowania banków i kas, że nakaz równości dotyczy tylko tych podmiotów, które są obdarzone określoną cechą relewantną z punktu widzenia danej sfery stosunków prawnych. Gdy dyspozycja normy prawnej wyróżnia daną sferę stosunków ze względu na wskazaną cechę relewantną oraz gdy istnieje związek pomiędzy cechą relewantna danej kategorii podmiotów a treścią przyjętej regulacji. Takie stanowisko wynika z orzecznictwa TK.

Istotną kwestią w zakresie zastosowania zasady równości jest określenie tego, kiedy podmioty charakteryzują się daną cechą na tyle, aby być uznane za podobne, co będzie w konsekwencji rodziło obowiązek ich podobnego traktowania. Dlatego punktem wyjścia dla rozważań jest problem równości, czyli ustalenia podobieństwa porównywanych podmiotów.

Odnosząc się do stanu wynikającego z ustawy, nie ulega wątpliwości, że sytuacja prawna i faktyczna kas jest znacząco odmienna od sytuacji banków. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe nie są bankami w świetle prawa bankowego, a z racji wykonywanych zadań sytuuje się je na obrzeżach systemu bankowego. W świetle prawa bankowego bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Kasy kredytowe są polskim odpowiednikiem istniejących w innych państwach związków kredytowych czy też spółdzielni.

Odnosząc się do postawionego problemu, należy powiedzieć, że działalność gospodarcza prowadzona przez spółdzielcze kasy zasadniczo różni się od działalności prowadzonej przez banki, czyli podmioty komercyjne. Jest porównywalna do ciągle tworzonych i funkcjonujących w zakładach pracy pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych. W orzecznictwie TK podkreślono, że wymóg istnienia wspólnych więzi między członkami kas odróżnia je z jednej strony od innych instytucji finansowych, a z drugiej zaś od innych instytucji spółdzielczych. Ponadto kasy prowadzą działalność tylko na rzecz swoich członków, których musi łączyć wspólna więź społeczna, przez co tworzą oni swego rodzaju wspólnotę obywatelską. Orzeczenie TK sygn. K 41/12. Do elementów konstrukcyjnych kas zalicza się ich niezarobkowy charakter, jak też ścisły związek z zakładami pracy lub innymi organizacjami społecznymi. Spółdzielcze kasy, jako uczestnicy systemu gwarantowania depozytów. Istnienie więzi pomiędzy członkami kasy ma głębszy wymiar i wykracza poza ich koincydencje dla wolności działalności gospodarczej kas czy nawet wolności zrzeszania się. Należy zwrócić uwagę na odrębne podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania kas i banków.

Zwrócić należy również uwagę na stanowisko, które wydaje się być ważne z punktu widzenia naszego problemu, na zalecenia Europejskiego Banku Centralnego, który w szczególności zalecał włączenie kas do systemu rezerwy obowiązkowej NBP oraz objęcie kas zakresem nadzoru finansowego sprawowanego przez KNF. Jest to opinia EBC z 28 maja 2015 r. w sprawie ram prawnych systemu gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na rynkach finansowych. Ponadto Europejski Bank Centralny dostrzega, że elementy te są obecnie częścią ram regulacyjnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Kończąc, Sejm zwraca także uwagę na konieczność podejmowania działań, w tym także o charakterze prawnym, w celu minimalizowania ryzyka systemowego. W odniesieniu do systemu finansowego prawdopodobieństwo wystąpienia takiego zdarzenia, w którym może dojść do zaburzenie funkcjonowania podstawowych segmentów rynku finansowego, skutkujących negatywnymi konsekwencjami.

Clou jest takie, że stoimy na stanowisku, że w celu zagwarantowania stabilności finansowej zależy uznać te rozwiązania finansowe, jako wpisujące się w szerszy segment i zgodne z konstytucją. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś ma pytania? Nie słyszę. Czy mamy kworum. Mamy. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję.